# CẦN BẢO ĐẢM QUYỀN TIẾP CẬN THÔNG TIN CỦA NGƯỜI BỊ TẠM GIAM, TẠM GIỮ, NGƯỜI THI HÀNH ÁN PHẠT TÙ VÀ NGƯỜI THUỘC DIỆN PHẢI ÁP DỤNG BIỆN PHÁP XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH

**Ls. Nguyễn Hưng Quang**
**Văn phòng luật sư NHQUANG&Cộng sự**

Hiến pháp 2013 xác định công dân có quyền tiếp cận thông tin[1]; quyền công dân là bình đẳng và chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng[2]. Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật[3].

Trên cơ sở những quy định của Hiến pháp 2013 để xác định quyền tiếp cận thông tin của nhóm người bị tạm giữ, tạm giam, người đang chấp hành hình phạt tù, người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc theo quy định tại Điều 4, khoản 3 của Dự thảo Luật tiếp cận thông tin[4]. Phân tích dưới đây quyền tiếp cận thông tin của từng nhóm đối tượng cụ thể để trên cơ sở đó có những chế định thích hợp:

## 1. Người bị tạm giữ, tạm giam

Người đang bị tạm giam hoặc bị tạm giữ là những người chưa có một quyết định/bản án của tòa án để xác định họ "có tội" nên họ có quyền tiếp cận thông tin để thực hiện quyền bào chữa của mình. Cần nhấn mạnh rằng, *quyền bào chữa* được đề cập là một chuẩn mực *bắt buộc (jus cogens)*[5] trong quyền được xét xử công bằng theo các điều ước và thực tiễn xét xử hình sự quốc tế [6] và được quy định tại Hiến pháp 2013[7]. Quyền

[1] Hiến pháp 2013, Điều 25 "*Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định".*
[2] Hiến pháp 2013, Điều 14 và Điều 16.
[3] Hiến pháp 2013, Điều 31.
[4] Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin, http://moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=253.
[5] Chuẩn mực *jus cogens*, hay chuẩn mực có tính bắt buộc của pháp luật quốc tế chung, được định nghĩa là 'một chuẩn mực được chấp thuận và công nhận bởi cộng đồng quốc tế của các quốc gia như một chuẩn mực mà được phép vi phạm và có thể được sửa đổi chỉ bởi một chuẩn mực sau này của pháp luật quốc tế chung có tính chất tương tự' (*Công ước Viên về Luật Điều ước quốc tế*, 1155 UNTS 331, có hiệu lực từ ngày 27 tháng 1 năm 1980, Điều 53). Xem thêm, R.Y. Jennings and A. Watts (eds.), *Luật Quốc tế của Oppenheim* (9th ed. 1992), 7-8; C.L. Rozakis, *Khái niệm về* Jus Cogens *trong Luật Điều ước quốc tế* (1976), trang 11.
[6] Quyền được xét xử công bằng là một loại chuẩn mực được mô tả như một 'chuẩn mực *jus cogens* phái sinh', vì mặc dù chúng không xuất hiện trong các quy định không thể vi phạm của các điều ước nhiều bên hay các nguồn

bào chữa được coi là một quyền căn bản hay sự bảo đảm tối thiểu về xét xử theo đúng pháp luật tố tụng[8]. Bảo đảm quyền bào chữa được ghi nhận tại một số các công ước quốc tế quan trọng về bảo vệ quyền con người như Công ước Quốc tế về Các Quyền Chính trị và Dân sự (ICCPR) và pháp luật của nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam[9]. Do đó, để bảo đảm quyền bào chữa của người bị tạm giam, tạm giữ thì cần phải bảo đảm cho họ được quyền tiếp cận thông tin mà "Nhà nước tạo ra và nắm giữ" đó là tài liệu điều tra, truy tố, xét xử và các văn bản pháp luật. Đồng thời, người bị tạm giam, tạm giữ có quyền yêu cầu được tiếp cận hoặc được công khai đối với một số thông tin do Nhà nước nắm giữ có liên quan đến việc làm sáng tỏ sự thật của vụ án của họ và bảo đảm quyền được xét xử công bằng của họ[10].

Hiện nay, dự thảo Luật Tố tụng hình sự sửa đổi (BLTTHS) và dự thảo Luật Tạm giữ, tạm giam đang được thảo luận tại Quốc hội[11] và dự kiến sẽ được thông qua và có hiệu lực trước khi Luật Tiếp cận thông tin được ban hành. BLTTHS quy định cụ thể các quyền của bị can, bị cáo (phần lớn là những người bị tạm giam, tạm giữ) và các cơ chế bảo đảm quyền của họ. Luật Tạm giữ, tạm giam quy định *"nguyên tắc, trình tự, thủ tục thi hành quyết định tạm giữ, lệnh tạm giam trong tố tụng hình sự; hệ thống tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan có thẩm quyền trong quản lý giam, giữ; chế độ quản lý giam, giữ; chế độ của người bị tạm giữ, người bị tạm giam"* [12]. Trong khi Luật Tiếp cận thông tin chỉ quy định những vấn đề mang tính nguyên tắc? Vấn đề đặt ra làm sao khi Luật Tiếp cận thông tin được ban hành sau thì quyền tiếp cận thông tin của người bị tạm giam, tạm giữ phải được bảo đảm để thực hiện các quyền căn bản khác của nhóm đối tượng này, như quyền bào chữa… và không làm giới hạn thêm các quyền của họ. Vấn đề này cần phải được giải quyết tại các văn bản dự thảo này.

---

khác, các chuẩn mực này là cần thiết để bảo vệ những chuẩn mực *jus cogens* khác: xem, F.F. Martin và các tác giả khác, *Luật Quyền con người và Nhân văn quốc tế: Điều ước quốc tế, Các vụ án, & Phân tích* (2006), trang 36 (tuy nhiên, quan điểm bị phân chia không quan trọng đối với hiện trạng của một quyền như quyền được xét xử công bằng, mà giao phó cho hành vi xử sự của các Quốc gia và các thể chế khác phải tuân thủ theo các quy định đó). Xem qua, Theodor Meron, *Các quy phạm về Quyền con người và Nhân văn như Luật Thông lệ quốc tế* (1989); Antonio Cassese, *Quyền con người trong một thế giới đang đổi thay* (1990).

[7] Hiến pháp 2013, Điều 31.

[8] Nguyễn Hưng Quang, Pip Nicholson and Gideon Boas, *Báo cáo về Tiếp cận Quyền bào chữa trong pháp luật hình sự tại Việt Nam*, 2011, Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc tại Việt Nam (UNDP Viet Nam), UNDP Việt Nam, http://www.vn.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/31317_Vietnam_R2C_Report_23-05-2012-VN-final.pdf

[9] Nguyễn Hưng Quang, Pip Nicholson and Gideon Boas, *Báo cáo về Tiếp cận Quyền bào chữa trong pháp luật hình sự tại Việt Nam*, 2011, Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc tại Việt Nam (UNDP Viet Nam), UNDP Việt Nam, http://www.vn.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/31317_Vietnam_R2C_Report_23-05-2012-VN-final.pdf

[10] Hiến pháp 2013, Điều 31.

[11] Chương trình làm việc kỳ họp thứ 9-Quốc hội khóa XIII, Quốc hội, http://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhopquochoi/quochoikhoaXIII/kyhopthuchin/Pages/chuong-trinh-lam-viec.aspx?ItemID=29572

[12] Dự thảo Luật tạm giữ tạm giam, Bộ Công an, http://www.mps.gov.vn/web/guest/duthao/-/vlegaldraftview/FGcc/2/2033078

Do đó, để hài hòa và thống nhất các quy định pháp luật, Điều 4, khoản 3 của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cần quy định rõ ràng: *"người bị tạm giữ, tạm giam **chỉ** bị hạn chế quyền tiếp cận thông tin bằng quyết định, bản án của tòa án hoặc theo quy định của Luật **tố tụng hình sự, Luật tạm giam, tạm giữ**"* nhằm hạn chế các văn bản dưới luật vô ý hay chủ ý giới hạn quyền tiếp cận thông tin của nhóm người này.

Đồng thời dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cần quy định rõ ràng hơn trách nhiệm cung cấp thông tin hạn chế tiếp cận (Điều 22, khoản 2 điểm c của Dự thảo) cho nhóm đối tượng như sau:

*"2. Người đứng đầu hoặc người được ủy quyền của người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin có trách nhiệm xem xét, cân nhắc, quyết định cung cấp đối với thông tin hạn chế tiếp cận trong các trường hợp sau:*

*…..*

*c) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm giúp cơ quan điều tra, kiểm sát, toà án làm sáng tỏ sự thật trong quá trình giải quyết vụ **án và bị can, bị cáo thực hiện được quyền bào chữa của mình.**"*

## 2. Người đang chấp hành hình phạt tù

Người đang chấp hành hình phạt tù bị hạn chế một số quyền và lợi ích theo quy định của Luật Hình sự[13] nhưng Luật Hình sự không có bất kỳ một quy định nào tước quyền tiếp cận thông tin của người, tổ chức bị xác định là phạm tội. Luật thi hành án phạt tù cũng không có quy định nào hạn chế quyền tiếp cận thông tin của người chấp hành án phạt tù thậm chí Luật công nhận quyền được thông tin về thời sự, chính sách, pháp luật của Nhà nước[14]. Quy định này cũng được khẳng định tại Luật Phổ biến tuyên truyền giáo dục pháp luật[15]. Do đó, Điều 4, khoản 3 của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cần quy định rõ ràng, cụ thể như sau: *"người bị tạm giữ, tạm giam, người chấp hành án phạt tù **chỉ** bị hạn chế quyền tiếp cận thông tin bằng quyết định, bản án của tòa án hoặc theo quy định của Luật **tố tụng hình sự, Luật tạm giam, tạm giữ và Luật thi hành án phạt tù**".*

Để bảo đảm quyền lợi của người chấp hành án phạt tù mà chưa bị Luật Hình sự, Luật thi hành án phạt tù hoặc quyết định, bản án của tòa án hạn chế, dự thảo Luật Tiếp cận thông tin cần quy định rõ ràng hơn trách nhiệm cung cấp thông tin hạn chế tiếp cận (hiện đang được quy định tại Điều 22, khoản 2 điểm c của Dự thảo) cho người chấp hành án phạt tù như sau:

[13] Bộ luật hình sự 1999, Điều 26, Dự thảo Bộ luật hình sự sửa đổi, Điều 30.
[14] Luật Thi hành án hình sự, Điều 28.
[15] Luật Phổ biến tuyên truyền giáo dục pháp luật, Điều 21.

*"2. Người đứng đầu hoặc người được ủy quyền của người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin có trách nhiệm xem xét, cân nhắc, quyết định cung cấp đối với thông tin hạn chế tiếp cận trong các trường hợp sau:*

*…..*

***d) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm giúp cơ quan thi hành án và người phải thi hành án, người chấp hành án thực hiện việc thi hành đúng phán quyết của bản án, quyết định của tòa án.***

Việc quy định nêu trên nhằm giúp người chấp hành án phạt tù được cung cấp bản án, quyết định của tòa án, quy định pháp luật cũng như các tài liệu liên quan để họ có thể hiểu đúng phán quyết của bản án, quyết định của tòa án áp dụng đối với mình.

### 3. Người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc

Người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc là những người bị tòa án ra quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính đó. Theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính, những người chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc không phải là tội phạm[16]. Do đó, những người này không bị hạn chế quyền và lợi ích hợp pháp mà chỉ bị xử phạt theo các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính (từ Điều 21 đến Điều 27). Luật Xử lý vi phạm hành chính không có quy định nào hạn chế quyền tiếp cận thông tin của người bị xử lý vi phạm hành chính, trong đó bao gồm người phải chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc. Luật Phổ biến tuyên truyền giáo dục pháp luật quy định *"hiệu trưởng trường giáo dưỡng, giám đốc cơ sở giáo dục bắt buộc và giám đốc cơ sở cai nghiện bắt buộc có trách nhiệm tổ chức phổ biến, giáo dục pháp luật cho phạm nhân, người đang bị áp dụng biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc"* [17]. Quy định này khẳng định quyền được tiếp cận thông tin pháp luật của người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc mà không phải là một quy định hạn chế quyền của họ mặc dù những quyết định này do tòa án ban hành[18]. Do đó, cần phải loại các đối tượng này ra khỏi quy định hạn chế quyền tiếp cận thông tin tại Điều 4, khoản 3 của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin.

---

[16] Luật Xử lý vi phạm hành chính, Điều 2.

[17] Luật Phổ biến tuyên truyền giáo dục pháp luật, Điều 21.

[18] Luật xử lý vi phạm hành chính số 15/2012/QH13, Pháp lệnh số 09/2014/UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 20/01/2014 về Trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại tòa án nhân dân.

## 4. Cần xác định luật áp dụng

Điều 4, khoản 3 của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin chỉ quy định: *"người bị tạm giữ, tạm giam …. bị hạn chế quyền tiếp cận thông tin bằng quyết định, bản án của tòa án hoặc theo quy định của luật"* mà không xác định "luật" là luật nào?

Theo văn phong của Hiến pháp 2013, "quy định của luật" có thể được hiểu là luật do Quốc hội ban hành mà không xác định một luật cụ thể nào và không phải là văn bản "Hiến pháp". Nhưng nếu quy định tương tự tại Luật Tiếp cận thông tin có thể dẫn đến 2 cách hiểu khác nhau: (i) "quy định của luật" là luật nói chung, như văn phong của Hiến pháp 2013; "quy định của luật" là luật tiếp cận thông tin. Để hạn chế 2 cách hiểu khác nhau, như đề xuất đã nêu trên, cần quy định rõ ràng luật nào có phạm vi điều chỉnh quy định Điều 4 khoản 3 của Dự thảo.

## 5. Một số nhận xét chung

Theo quy định Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin, thông tin được xác định tại Dự thảo là những thông tin do nhà nước tạo ra và nắm giữ[19]. Dự thảo có phân định thông tin theo 4 loại như sau:

(i) Thông tin bắt buộc công bố công khai (Chương II của Dự thảo);

(ii) Thông tin cung cấp theo yêu cầu (Chương III của Dự thảo).

(iii) Thông tin hạn chế tiếp cận (Chương IV của Dự thảo).

(iv) Thông tin thuộc diện bí mật nhà nước (cần quy định khái quát tại Luật Tiếp cận thông tin và được quy định cụ thể tại Luật bí mật nhà nước (đang dự thảo).

Việc phân định như Dự thảo đã xác lập được tính rõ ràng của từng phương thức tiếp cận thông tin, trừ trường hợp thông tin thuộc diện bí mật nhà nước. Nhưng tuy nhiên một số vấn đề sau cần phải được giải quyết khi phân định các thông tin theo 4 loại nêu trên:

a) Thông tin hỗn hợp bao gồm thông tin có phần thuộc diện bí mật nhà nước, có phần thuộc diện hạn chế tiếp cận và có phần thuộc diện buộc phải công khai. Ví dụ: Nghị quyết 08/NQ-TƯ của Bộ Chính trị ngày 02/01/2002 "về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp trong thời gian tới" bị hạn chế tiếp cận toàn bộ nội dung, nhưng nội dung và tinh thần cải cách tư pháp của Nghị quyết được phổ biến tới các cán bộ, Đảng viên.

[19] Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin, Điều 2, khoản 2.
http://moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=253.

b) Thông tin hỗn hợp bao gồm thông tin thuộc diện hạn chế tiếp cận nhưng có phần lại thuộc diện được cung cấp theo yêu cầu, ví dụ: thông tin về thuế hoặc tình hình tài chính của doanh nghiệp được cung cấp theo yêu cầu;

c) Thông tin thuộc diện hạn chế tiếp cận như bí mật cá nhân, đời sống riêng tư, bí mật gia đình nhưng lại buộc phải công khai nếu người liên quan đến thông tin lại thuộc diện phải công khai tài sản theo các quy định pháp luật về phòng chống tham nhũng.

d) Thông tin thuộc diện hạn chế tiếp cận như "*thông tin về các hoạt động nội bộ; hồ sơ, tài liệu nội bộ của các cơ quan nhà nước; thư tín trong quá trình giải quyết công việc giữa các cơ quan nhà nước"* nhưng các quy chế hoạt động, điều lệ làm việc… của các cơ quan buộc phải công khai theo nguyên tắc công khai, minh bạch và có trách nhiệm giải trình. Ngoài ra, nhiều *"thư tín"* dưới dạng công văn trao đổi nghiệp vụ của các cơ quan nhà nước hiện nay vẫn đang được coi là "nguồn luật" hoặc "nguồn tham khảo việc áp dụng pháp luật". Điển hình như các công văn trao đổi nghiệp vụ của ngành thuế, hải quan.

Những vấn đề nêu trên cần phải được giải quyết rốt ráo tại Luật Tiếp cận thông tin khi mà Luật này dự định trong thời hạn 5 năm các luật chuyên ngành phải sửa đổi, bổ sung đề phù hợp với Luật này[20]. Đặc biệt, Luật này cần có các quy định mang tính khung về bảo vệ bí mật nhà nước để Luật Bí mật nhà nước sẽ là luật chuyên ngành, cụ thể hóa các quy định của Luật Tiếp cận thông tin.

## 6. Khuyến nghị

Trên cơ sở những phân tích nêu trên, xin khuyến nghị sửa đổi một số quy định của Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin như sau:

| **Điều số (theo bản dự thảo)** | **Nội dung dự thảo** | **Khuyến nghị** | **Giải thích** |
|---|---|---|---|
| Điều 4, khoản 3 (theo Dự thảo 2) | Người bị tạm giữ, tạm giam, người đang chấp hành hình phạt tù, người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc bị | Người bị tạm giữ, tạm giam, người đang chấp hành hình phạt tù, ~~người đang chấp hành biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc~~ ***chỉ*** | Xem giải thích nêu trên |

[20] Dự thảo Luật Tiếp cận thông tin, Điều 31, khoản 3.
http://moj.gov.vn/dtvbpl/Lists/Danh%20sch%20d%20tho/View_Detail.aspx?ItemID=253.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | hạn chế quyền tiếp cận thông tin bằng quyết định, bản án của tòa án hoặc theo quy định của luật. | bị hạn chế quyền tiếp cận thông tin bằng quyết định, bản án của tòa án hoặc theo quy định của Luật này, Luật tố tụng hình sự, Luật tạm giữ tạm giam và Luật thi hành án hình sự. | |
| Điều 22, khoản 2 (theo Dự thảo 2) | 2. Người đứng đầu hoặc người được ủy quyền của người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin có trách nhiệm xem xét, cân nhắc, quyết định cung cấp đối với thông tin hạn chế tiếp cận trong các trường hợp sau:<br>a) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm bảo vệ lợi ích cộng đồng và lợi ích của việc cung cấp thông tin đem lại cho cộng đồng lớn hơn so với mức độ nguy hại của việc không cung cấp thông tin có thể;<br>b) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm bảo vệ tính mạng, sức | 2. Người đứng đầu hoặc người được ủy quyền của người đứng đầu cơ quan cung cấp thông tin có trách nhiệm xem xét, cân nhắc, quyết định cung cấp đối với thông tin hạn chế tiếp cận trong các trường hợp sau:<br>a) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm bảo vệ lợi ích cộng đồng và lợi ích của việc cung cấp thông tin đem lại cho cộng đồng lớn hơn so với mức độ nguy hại của việc không cung cấp thông tin có thể;<br>b) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm bảo vệ tính mạng, sức | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | khoẻ của con người hoặc ngăn ngừa những hậu quả nghiêm trọng có thể phát sinh từ việc không cung cấp thông tin;<br><br>c) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm giúp cơ quan điều tra, kiểm sát, toà án, thi hành án, thanh tra, kiểm toán, giải quyết khiếu nại, tố cáo làm sáng tỏ sự thật trong quá trình giải quyết vụ việc. | khoẻ của con người hoặc ngăn ngừa những hậu quả nghiêm trọng có thể phát sinh từ việc không cung cấp thông tin;<br><br>c) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm giúp cơ quan điều tra, kiểm sát, toà án~~, thi hành án, thanh tra, kiểm toán, giải quyết khiếu nại, tố cáo~~ làm sáng tỏ sự thật trong quá trình giải quyết vụ ***án*** ~~việc~~ ***và bị can, bị cáo thực hiện được quyền bào chữa của mình.***<br><br>***d) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm giúp cơ quan thi hành án và người phải thi hành án, người chấp hành án thực hiện việc thi hành đúng phán quyết của bản án, quyết định của tòa án.***<br><br>***e) Việc cung cấp thông tin là cần thiết nhằm giúp cơ quan thanh tra, kiểm*** | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | ***toán giải quyết khiếu nại, tố cáo làm sáng tỏ sự thật trong quá trình giải quyết vụ việc.*** | |